

Markedsmodellen på retur

- Det hollandske eksempel

Flemming Larsen

November 2009

Notat udarbejdet for HK-kommunal

Beskæftigelsespolitikens indretning i Holland

Da Holland i 2001 indførte en næsten revolutionerende model på beskæftigelsesområdet med såkaldt "en-strengethed" og fuldskala markedsmode med udlicitering af ledige til private serviceudbydere, tiltrak det hollandske eksempel sig megen international opmærksomhed. Holland blev også af de danske beslutningstagere det foretrukne modelland for reformer af det danske system. Som beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen udtrykte det til Rådet af Europæiske Beskæftigelsesministre i oktober 2002: *»Jeg har i går hjemme i Danmark lavet en aftale om en reform af beskæftigelsespolitikken, som i høj grad er inspireret af den måde, man gør tingene på i Holland«* (citeret i Petersen 2003). Hollandske embedsmænd blev desuden i 2002 inviteret til Danmark for blandt andet at fortælle det daværende Landsarbejdsråd om reformer af den hollandske arbejdsmarkedspolitik, og beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen indeholdt en udførlig redegørelse om det hollandske beskæftigelsessystem (jf. Beskæftigelsesministeriet 2003).¹ Så den hollandske måde at gøre tingene på, er nøje blevet fulgt af de danske beslutningstagere og har givet inspiration til at introducere tilsvarende elementer i den danske beskæftigelsespolitik. Derfor er der her, 8-9 år efter modellens indførelse (med den såkaldte SUWI-reform fra 2001), god grund til at se nærmere på de hollandske udviklinger. Hvordan er det gået, og kan Holland stadig fungere som det gode eksempel på en-strengethed og udlicitering af de beskæftigelsespolitiske indsatser? Det er temaet for dette korte notat.

Notatet bygger på et tidligere studie fra 2006 (Bredgaard og Larsen 2006), samt en interviewrunde foretaget i september-oktober 2009, hvor repræsentanter og eksperter fra det nye UWV-Werkbedrijf, RWI, Amsterdam Universitet, Utrecht Universitet og policy-rådgivere for kommunerne er blevet interviewet. Denne interviewrunde har været nødvendiggjort af, at der kun findes sparsomme materialer på andet sprog end hollandsk.

Baggrunden for SUWI-reformen i 2001

I 1970'erne og 1980'erne oplevede Holland en voldsom vækst i udgifterne til offentlig forsørgelse. Den »hollandske syge« blev betegnelsen for en dyr og ikke bæredygtig velfærdsstat, som godt nok leverede velfærd, men ikke arbejde til borgerne (jf. Visser og Hemerijck 1997). Selv om det senere lykkedes at stabilisere disse udgifter, var der fortsat en høj forekomst af langvarig arbejdsløshed og førtidspensionering. Der var derfor behov for fundamentale reformer i begyndelsen af 1990'erne, som kunne skabe en mere fleksibel, aktiv og mindre omkostningstung arbejdsmarkeds- og

¹ Inspirationen fra Holland var også tydelig i Dam Jensen m.fl. der i 2001 udgav *»Befri de ledige – på en åbent marked for kvalificering med adgang til rigtige job«*, der blandt andet argumenterede for etableringen af et marked for kvalificering, aktivering og jobformidling, hvor de ledige som »kunder« med »penge i hånden« får frit valg. Sekretær i LO, Harald Børsting, anbefaler i forordet varmt bogen, som pligtlæsning for forhandlere op til revisionen af arbejdsmarkedspolitikken i 2001.

socialpolitik. Aktiveringspolitik blev, som i Danmark, det foretrukne middel under sloganet »jobs, jobs, jobs«. Siden begyndelsen af 1990'erne var organiseringen af den offentlige arbejdsformidling udsat for næsten konstant forandring. Udviklingen mod SUWI-reformen og et udliciteret formidlingssystem er således foregået i fire faser (jf. Sol og Hoogtanders 2005; Koning 2004; Visser og Hemrijck 1997).

Første fase i udliciteringen af det hollandske arbejdsformidlingssystem var en *adskillelse af politik og administration*. Det statslige beskæftigelsessystem var traditionelt en del af den offentlige forvaltning og underlagt Socialministeriet, hvis hovedopgave var administrationen af de sociale sikringssystemer og udbetaling af forsørgelsesydelse. Igennem krisen i 1980'erne blev det statslige beskæftigelsessystem kraftigt kritiseret for at være ineffektivt, ikke tilstrækkeligt serviceorienteret og for at mangle innovationsevne. Disse kritikpunkter synes i øvrigt at have en mere generel karakter, idet de også er blevet fremført mod de statslige beskæftigelsessystemer i de øvrige OECD lande. Denne manglende popularitet fik regeringen til at forsøge at skabe større opbakning til arbejdsmarkedspolitikken ved at inddrage arbejdsmarkedets parter tættere i politikplanlægningen og implementeringen. I 1991 blev arbejdsformidlingen derfor fjernet fra direkte regeringskontrol, og overflyttet til en ny treparts-struktur, hvor arbejdsgiverne, fagbevægelsen og regeringen i fællesskab skulle styre systemet. Der var i første omgang tale om en administrativ reform, hvor de udførende niveauer og jobcentre forblev under offentlig ansvar. Men ved at inddrage arbejdsgivernes og fagbevægelsens erfaringer i arbejdsformidlingens bestyrelse var intentionen at sikre en højere grad af styrbarhed og omkostningsreduktioner. I lighed med 1994 arbejdsmarkedsreformen i Danmark blev dele af politikformuleringen og implementeringen desuden decentraliseret til regionale beskæftigelsesråd. Da denne struktur blev evalueret i 1995 blev resultaterne imidlertid set som utilfredsstillende. Kritikken gik på at det centrale treparts-råd ikke styrede udviklingen tilstrækkeligt, at decentraliseringen var gået for vidt, at budgetterne var for dårligt styrede, at beslutningsprocesserne var uklare, langsomme og uhåndterlige, samt at politikken fortsat ikke var målrettet de svageste grupper på arbejdsmarkedet (Visser og Hemerijck 1997: 170). Da loven blev revideret i 1996 blev den tredelte styringsstruktur og decentraliseringen derfor indskrænket, og en udvikling mod større inddragelse og ansvarliggørelse af kommunerne og private reintegrationsfirmaer i arbejdsmarkedspolitikken blev påbegyndt.

Den anden fase indebar en *adskillelse af bestiller og udfører*. Den nye koalitionsregering mellem liberale og socialdemokrater, som tiltrådte i 1994, annoncerede at det statslige beskæftigelsessystems hovedopgave var at bekæmpe langtidsledighed (herunder ledigheden for etniske minoriteter). Den relative succes som private formidlingsbureauer (navnlig vikarbureauerne) i mellemtiden havde opnået, understøttede samtidig en ide om, at det ikke var nødvendigt at bruge flere ressourcer på et dyrt offentligt arbejdsformidlingssystem for beskæftigede, der ønskede at skifte jobs. Det næste skridt på vejen mod et udliciteret formidlingssystem var derfor i 1996 at adskille myndighederne (kommunerne og UWV) fra de konkrete udbydere af indsatsen. Budgettet

til aktiv arbejdsmarkedspolitik blev overført fra det statslige beskæftigelsessystem til UVW² og kommunerne. Det statslige beskæftigelsessystem blev samtidig pålagt at udlicitere 80% af deres reintegrationsopgaver til andre aktører. Dette betød at en række private reintegrationsfirmaer blev aktive på markedet i slutningen af 1990'erne. Det tidligere statslige beskæftigelsessystem blev ligeledes udliciteret, og skulle konkurrere på lige fod med andre aktører om at vinde opgaver fra det offentlige. Der var imidlertid flere private reintegrationsfirmaer som beklagede sig over det tidligere AFs fortrinsstilling på dette nye marked, idet bestillerne var forpligtet til at købe en vis andel ved det tidligere AF. Denne praksis ophørte i år 2000, og medførte et fald i det tidligere AFs markedsandel.

I den tredje fase *introduceres et åbent udbudssystem*. Dette skridt blev taget i 2001 med den såkaldte SUWI-reform (Lov om Implementeringsstruktur for Arbejde og Indkomst, jf. nedenfor). Regeringens hensigt var at reformere implementeringsstrukturen, at afskaffe de offentlige beskæftigelseskontorer og at nationalisere implementeringen af arbejdsløshedsunderstøttelse og førtidspensionssystemet. Nye jobcentre for arbejde og indkomst (CWI) blev etableret og overtog ansvaret for den direkte jobformidling, mens alle reintegrationsprogrammer blev overført til private udbydere via udbudsrunder. Den tidligere offentlige udbyder blev opdelt i forskellige dele og opløst. Den del af det statslige beskæftigelsessystem som tidligere havde haft ansvar for reintegration blev gjort til en uafhængig statslig virksomhed (Kliq), som skulle konkurrere på lige markedsvilkår (jf. Sol og Hoogtanders 2005). Denne privatiserede enhed mistede efterfølgende kontinuerligt markedsandele, og blev siden købt op af et af de store private reintegrationsfirmaer. Der oprettedes samtidig en ny national struktur til implementering af de sociale bidragsordninger (arbejdsløshedsforsikring og førtidspension), nemlig UVW, som er en sammenlægning af de tidligere 5 brancherelaterede sociale sikringskasser (UVI) og deres nationale paraplyorganisation (Lisv). SUWI-reformen medførte endvidere afslutningen på arbejdsmarkedets parter direkte involvering i administreringen af arbejdsformidlingssystemet. Parterne fik i stedet en rådgivende rolle i trepartsrådet (RWI) (Struyven og Steurs 2003: 337), hvilket reelt betød en kraftig svækkelse af deres indflydelse.

Som i Danmark var inddragelsen af andre aktører i implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken ikke et nyt fænomen. I Holland har der også tidligere været en tradition for, at budgettet til uddannelse blev brugt til at købe forløb hos private (eller semi-offentlige) leverandører. Også vikarbureauerne har været involveret i ledighedsbekæmpelsen, blandt andet med at skaffe midlertidig støttet beskæftigelse for langtidsledige (Koning 2004). Med 2001-reformen er der imidlertid tale om en fundamental forandring, hvor hele reintegrationsindsatsen udliciteres til private serviceudbydere.

² På daværende tidspunkt eksisterede der 5 brancherelaterede sociale sikringskasser (UVI), som blev reguleret af et nationalt institut for social forsikring (Lisv). Lisv udviklede reglerne for de første udbudsprocesser, og UVI'erne var forpligtet til at følge disse regler når de købte reintegrationsforløb. I 2000 bliver disse organisationer slået sammen til det nuværende UVW (Koning 2004: 4).

Det grundlæggende formål med det hollandske reintegrationsmarked var ifølge Sol og Hoogtanders (2005: 147) at opnå den hurtigst mulige reintegration på arbejdsmarkedet for de arbejdsløse. Altså at bevæge politikken i en mere social disciplinerende retning (work first) gennem skærpede rådighedskrav, sanktioner og kortvarige indsatser. For at nå dette mål var en ny implementeringsstruktur nødvendig (jf. Berkel og Aa 2005). I løbet af 1990'erne var en konsensus vokset frem om, at hovedårsagen til det høje antal personer på offentlig forsørgelse skyldtes institutionelle problemer, og at en ny organisering af de sociale sikkerhedssystemer og arbejdsmarkedspolitikken var løsningen (Struyven og Steurs 2003: 336). En væsentlig pointe er i den sammenhæng, at arbejdsmarkedets parter blev opfattet som en barriere for en mere aktiv og disciplinerende linje i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken.³ Et ikke uvæsentligt formål med at udlicitere beskæftigelsesindsatsen var derfor at få arbejdsmarkedets parter ud på sidelinjen, hvor de ikke længere havde mulighed for at beskytte det eksisterende system, navnlig den lukrative førtidspensionsordning (disability act). I det nye udliciterede beskæftigelsessystem inddrages parterne kun i meget begrænset udstrækning i politikplanlægning og implementering.⁴

Udover at være et forsøg på at ændre arbejdsmarkedspolitikken indhold i en mere disciplinerende retning, er udliciteringen af det statslige beskæftigelsessystem i Holland også et led i en generel trend, der handler om at reducere statens rolle i samfundet ud fra antagelsen om, at konkurrence mellem private udbydere medfører højere effektivitet og bedre service (Koning 2004). Som følge heraf indtog staten med SUWI-reformen i 2001 en »laissez-faire« holdning overfor reguleringen og styringen af markedet, som i høj grad opfattes som selvregulerende (Koning 2004).

Suwi-reformen 2001

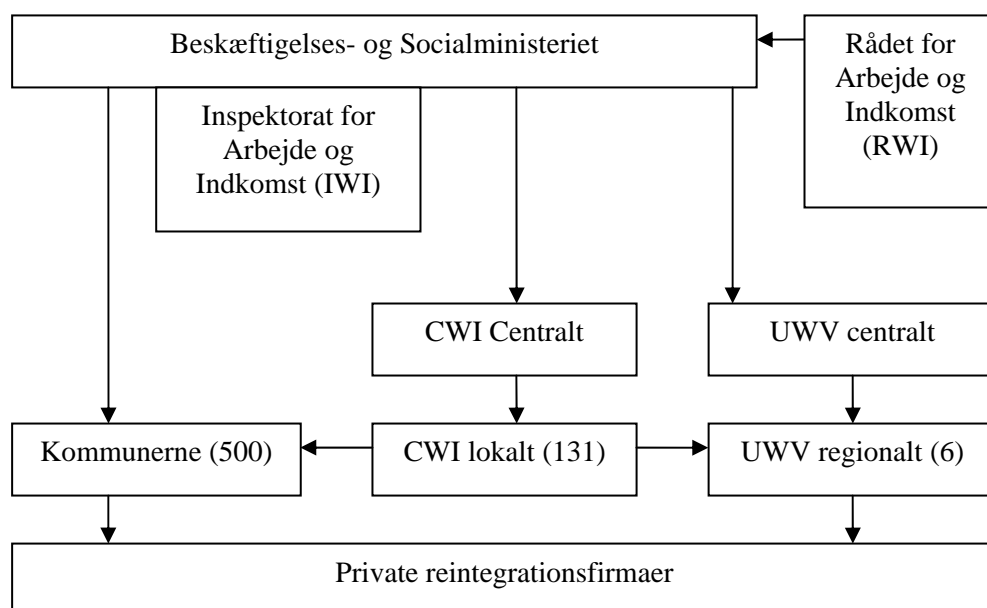
Med lad os se nærmere på den meget store omstilling af det hollandske beskæftigelsessystem som den såkaldte SUWI reform i 2001 var udtryk for. Først og fremmest var der tale om at indføre en fuldskala udliciteringsmodel. Det vil sige, at alle ledige (uanset forsikringsstatus) efter den første ledighedsperiode (op til 6 måneder) skulle visiteres til private serviceudbydere med henblik på en reintegrationsindsats (det hollandske udtryk) eller beskæftigelsesindsats. Hermed fulgte Holland efter Australien, der som det første land indførte en sådan fuldskala markedsmodel (Bredgaard og Larsen 2006, 2007, 2008). Konkret betød SUWI-reformen, at kommuner og UWV (de sociale sikringskasser, som havde overtaget ansvaret for indsatserne overfor forsikrede efter det opløste

3 Fagbevægelsens modstand mod reformer af »hævdvundne« rettigheder var allerede tydelig i 1991 under de største demonstrationer i efterkrigstiden mod regeringens forsøg på at reformere førtidspensionssystemet. Som et resultat af disse demonstrationer søgte regeringen efterfølgende at ekskludere fagbevægelsen – og arbejdsgiverorganisationerne – fra administrationen af de sociale forsørgelsesordninger, hvilket stod i skærende kontrast til parternes øgede inddragelse i den nationale struktur- og indkomstpolitik (Visser og Hemerijck 1997: 18).

4 Arbejdsmarkedets parters indflydelse på reintegrationsmarkedet og arbejdsformidlingen foregår gennem Rådet for Arbejde og Indkomst (RWI), som har til opgave at rådgive regeringen om den aktive arbejdsmarkedspolitik, men i virkeligheden har ganske begrænset reel indflydelse.

statslige beskæftigelsessystem) blev forpligtet til at gennemføre udliciteringsrunder, og dernæst videresende de ledige til indsatser hos disse. En anden væsentlig ændring var indførelsen af "one stop shops". Det betød som ordet antyder, at der skulle være en fælles indgang til beskæftigelsessystemet for alle. Der blev således oprettet nye "Centres for Work and Income" (CWI), hvor alle ledige, uanset forsikringsstatus, skulle registreres og gennemgå den første screening i forhold til problemkarakter- og omfang. Man kan sammenligne det med den danske matchkategorisering. Rent retorisk tiltrak disse one-stop shops sig stor international opmærksomhed med tankegangen om et en-strengt system, og det har da ganske givet også været en inspirationskilde i forhold til de danske besluningstagere, og målet om et en-strengt beskæftigelsessystem som blev indføjet i "flere i Arbejde" forliget i 2002. Reelt var der imidlertid mere tale om en fælles indgang med to udgange. For trods alt retorikken om "one stop shops", så blev de forsikrede efterfølgende visiteret videre til UWV (de sociale sikringskasser) og de ikke-forsikrede (kontanthjælpsmodtagerne) blev visiteret videre til kommunerne. De var herefter forpligtet til at sende dem videre til private aktører. Især kommunerne var stærkt utilfredse med CWI's afklaringsarbejde af de ledige, og gennemførte i stor udstrækning efterfølgende deres egen screening af de lediges profil. Den tredje væsentlige ændring med SUWI-reformen, var at arbejdsmarkedets parter reelt set blev sat uden for indflydelse. Den korporative struktur nationalt og regionalt som tidligere var en central del af administrationen af beskæftigelsessystemet blev opløst, og der blev alene oprettet et nationalt rådgivende partsorgan, hvor også kommunerne blev repræsenteret. Organiseringen af beskæftigelsesindsatsen efter SUWI-reformen er illustreret i figuren nedenfor. På centralt niveau er det Beskæftigelses- og Socialministeriet, der har ansvaret for at koordinere beskæftigelsespolitikken og det udliciterede marked for beskæftigelsesindsatser. Som i Danmark blev der som nævnt etableret et centralt beskæftigelsesråd (RWI), der har til opgave at rådgive Ministeren om beskæftigelsespolitikken, hvor repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og kommunerne deltager.

Figur 1. Det hollandske beskæftigelsessystem efter SUWI-reformen 2001



Kilde: European Employment Observatory 2003: 23.

Overvågningen af implementeringen af 2001 lovgivningen, herunder CWIs, UVWs og kommunernes brug af offentlige ressourcer blev overladt til et formelt set uafhængigt Inspektorat for Arbejde og Indkomst (IWI). De nyoprettede CWI fik, som nævnt, til opgave at registrere alle ledige, samt opdele de ledige i i fire målgrupper afhængigt af deres risiko for at blive langtidsledige. Hvis de ledige ikke blev opfattet som værende i risiko for at blive langtidsledige, kunne de være hos CWI i 6 måneder, hvorefter de blev overført til enten UWV eller kommunerne. Personer som var i risiko for langtidsledighed visiteredes direkte videre til enten de sociale sikringskasser (UWV) eller kommunerne (Koning 2004). UWV og kommunerne var ansvarlige for administrationen af forsørgelsesydelse og for at udlicitere reintegrationsindsatsen til private udbydere. UWV har ansvaret for reintegration af forsikrede ledige og førtidspensionister, hvor sidstnævnte faktisk udgør hovedparten af målgruppen. Derudover har UWV ansvaret for at implementere lovgivningen omkring førtidspension (herunder tilkendelse af adgang), sygedagpenge og supplerende dagpenge, samt at tildele og udbetale ydelser. Dette indebærer desuden, at UWV indhenter de sociale bidrag fra arbejdsgiverne, som finansierer forsikringsordningerne. Selv om UWV formelt set er en uafhængig administrativ struktur, udpeges bestyrelsen af og er ansvarlig overfor Social- og Beskæftigelsesministeriet. UWV er imidlertid ikke finansieret af ministeriet, men af de obligatoriske sociale bidrag. Kommunerne er derimod generelt mere fritstillet i forhold til regeringen og beskæftigelsesministeriet, og tilrettelægger for så vidt selv sin egen reintegrationspolitik for ikke-forsikrede ledige, dog stadig med SUWI-reformen fra 2001 med forpligtelsen til at udlicitere så meget som muligt til private aktører. Nogle undtagelser herfra blev dog indført i forhold til særlige grupper, hvor kommunerne kunne benytte støttet beskæftigelse og brug af social aktivering i egne projekter).

Hvordan gik det efter Suwi-reformen?

På spørgsmålet om hvorvidt SUWI-reformen lykkedes i forhold til at skabe bedre beskæftigelsespolitiske resultater, så er det metodisk i sig selv et vanskeligt spørgsmål at kaste sig ud i, men generelt vides der overraskende nok stort set ingenting om de services som er blevet leveret på dette nye marked, hvilke beskæftigelsesmæssige resultater der er opnået, og hvad omkostningerne hertil har været. Der var en nærmest blind ideologisk tiltro til at markedsløsningen i sig selv kunne skabe bedre og billigere beskæftigelsespolitiske løsninger, hvorfor denne også i udgangspunktet blev gennemført fuldt ud uden meget hensyn til muligheden for modificeringer. Det offentliges muligheder for styring og indsigt, blev dermed også kraftigt reduceret.

Vides der ikke så meget om resultaterne af modellen, så meldte nogle af de problemer som typisk følger med en udliciteret model sig også i Holland (for en mere detaljeret gennemgang se Bredgaard og Larsen 2006). Udover det generelle problem med offentlig indsigt i indsatserne, så var et væsentligt problem transaktionsomkostninger i forbindelse med udliciteringsprocesserne. Det vil sige de omkostninger der er forbundet med at lave udbud, behandle de indkomne bud og den efterfølgende monitorering af de private udbydernes indsatser (også i forhold til betalingsmodellen med no cure –no pay, eller som det senere udviklede sig til no cure less pay). Især de 450 hollandske kommuner havde meget svært ved at klare denne del i forhold til at leve op til de lovgivningsmæssige krav til udliciteringsprocesser (herunder EU's udbudsregler), ligesom det krævede store ressourcer efterfølgende at håndtere monitoreringen af indsatserne. Dette gjorde sig også gældende for UWV om end i mindre målestok. Offentlige diskussioner om problemer med creaming og parkering (hvor de private firmaer nedprioriterer de ledige med mindst sandsynlighed for at komme i beskæftigelse til fordel for dem, som nemmest kan bringes i beskæftigelse) og udbydernes forsøg på at nedbringe omkostningerne på et risikobetonet marked med færre tilbud til den ledige (og hermed underinvestering i opkvalificering af de ledige), gjorde at der blev endnu større pres på de offentlige bestillers monitorering. Kravet om offentlig indsigt øges, og der indføres efterhånden også flere og flere krav til de private indsatser, der igen øger kravene til de offentlige bestillers overvågning af indsatserne. Også behovet for at gennemføre en stram sanktionspraksis overfor de ledige trækker i denne retning, idet de private udbydere generelt har mindre tilbøjelighed til at indberette manglende rådighed.⁵

I de senest gennemførte interviews peges der hos de fleste af respondenterne på problemerne med den offentlige styring og monitorering af såvel udliciteringsprocesserne som indsatserne, som den væsentligste forklaring på, at de fuldt udliciterede model er blevet mere og mere reduceret siden SUWI-reformen fra 2001. Fra et nærmest ufravigeligt princip om at organisere indsatserne efter markedsprincipper, så er modellen blevet meget mindre ideologisk præget og mere pragmatisk

5 Noget der skyldes en ændret relation til de ledige fra udbydernes side, hvor de mere betragtes som "kunder" eller "forbrugere" frem for klienter hos offentlige myndigheder. Dette medvirker i øvrigt til en forholdsvis stor tilfredshed hos de ledige i forhold til at blive refereret til en privat udbyder.

anlagt. Der er i forhold til traditionel offentlig styring og markedsstyring nu nærmest tale om en hybrid model, hvor den rene markedsmodel gradvist er blevet tilbagerullet. Denne begyndende tilbagerulning af modellen skal beskrives i det følgende.

Generelt er der som antydnet ovenfor undervejs et stærkere pres for offentlig styring af de markedsstyrede beskæftigelsesindsatser, der næres af de problemer som bringes op i den offentlige debat. Det rækker lige fra enkelthistorier om dårlig behandling af ledige til manglende indsigt generelt om indsatser og resultater. Der indføres derfor også adskillige offentlige styringsinitiativer i forhold til at stille nye krav til de private udbydere. Krav der i relation til styringslogikken ligeledes er nødt til at indgå i kontrakterne. Det udmønter sig i et endnu større pres på bestillerne (UVW og kommunerne) i forhold til at håndtere udliciteringsprocesserne og den efterfølgende monitorering.

Kommunerne, som har sværest ved at håndtere disse krav, lobbyer kraftigt for at få modificeret kravet om udlicitering af ledige kontanthjælpsmodtagere. Dette bliver yderligere forstærket ved en ny budgetreform for kommunerne, der indføres fra 2004. Her gøres kommunerne fuldt økonomiske ansvarlige for udgifterne til kontanthjælp. Samtidigt kan kommunerne selv disponere over midlerne til reintegrationsindsatser, således at eventuelle besparelser kan anvendes på andre områder, mens kommunerne omvendt selv må finansiere eventuelle budgetunderskud. Målet er at øge kommunernes økonomiske incitamenter til at reintegrere ledige kontanthjælpsmodtagere på det ordinære arbejdsmarked. Den større kommunale økonomiske autonomi udmønter sig også i et kommunalt krav om større autonomi til selv at tilrettelægge indsatserne. Det imødekommes, således at kommunerne selv kan bestemme i hvilket omfang, de vil udlicitere indsatsen til private udbydere. Siden har kommunerne trukket en større og større del af reintegrationsindsatsen tilbage i kommunalt regi, men da kommunerne i en årrække har udliciteret hele servicen har de en begrænset kapacitet. Der anvendes derfor stadig private udbydere i indsatserne i forholdsvist stort omfang (i hvert fald set i et internationalt perspektiv), men der er sket en større målretning af de indsatser, der udliciteres til private udbydere, hvilket også letter kommunerne i forhold til såvel håndteringen af udliciteringsprocesserne og den efterfølgende monitorering. Samtidigt kan kommunerne målrette anvendelsen af private udbydere mod de områder, hvor der tidligere har været gode erfaringer. Men tendenser er klar. Anvendelsen af private aktører er blevet reduceret markant i kommunalt regi.

At reintegrationsindsatsen delvist flyttes tilbage i kommunalt regi stiller store krav til den kommunale organisation. Den kommunale organisation har i en årrække været organiseret efter fortrinsvis administrativt at skulle håndtere udliciteringsprocesserne, hvilket har medført at der er blevet lagt stor vægt på systematiske administrative processer, mens den del at den kommunale indsats, der handler om "human processing", det vil sige kontakten med den enkelte ledige, og tilrettelæggelse og gennemførelse af individuelt orienterede indsatser, har været minimal i kommunalt regi under udliciteringsstrategien. Derfor er mange hollandske kommuner i disse år i gang med en re-professionalisering af deres organisationer, hvor medarbejderne skal til at arbejde meget mere værdi- og skønorienteret i forhold til at levere individuelt behovsorienterede indsatser.

Dette er en meget vanskelig omstillingsproces, der koster mange ressourcer og er meget tidskrævende (se Van Berkel 2009).

Også overfor de forsikrede ledige hos UWV (de sociale sikringskasser) er der gradvist sket en tilbagerulning af den fulde udliciteringsmodel. UWV har ligeledes fået frie rammer til selv at bestemme i hvilket omfang de vil udlicitere indsatserne. Den store forandring er kommet med reformen fra januar 2009, hvor CWI og UWV blev lagt sammen i en ny organisation (UWV Werkbedrijf). Hermed har den nye UWV Werkbedrijf også overtaget den tidlige kontakt med de ledige (de registrerer stadig kontanthjælpsmodtagere, men de bliver efterfølgende med det samme overført til kommunerne).⁶ Samtidigt kan UWV Werkbedrijf (i lighed med kommunerne) selv bestemme for hvem og i hvilket omfang de vil udlicitere indsatserne. Også her er der sket et betydeligt fald i brugen af de private udbydere. Men som det også gør sig gældende for kommunerne, anvendes der stadig relativt set (i forhold til andre lande) private udbydere i stor udstrækning. UWV anslår selv at omkring 30-40% af indsatserne nu foregår i eget regi. Også i det nye UWV Werkbedrijf er der en igangværende re-professionalisering af organisationen og medarbejderne i forhold til at kunne håndtere den direkte klientkontakt. En strategi har været introduktionen af job- eller work-coach. De er blevet opslået som interne stillinger, der har skullet besættes i forhold til at besidde kvalifikationer omkring den direkte klientkontakt og det at kunne målrette indsatserne i forhold til den enkelte. I UWV werkbedrijf er der ligeledes et internt undervisningssystem (CWI Academy), hvor man kan uddanne sig til at kunne bestride en sådan funktion (cia certificering).

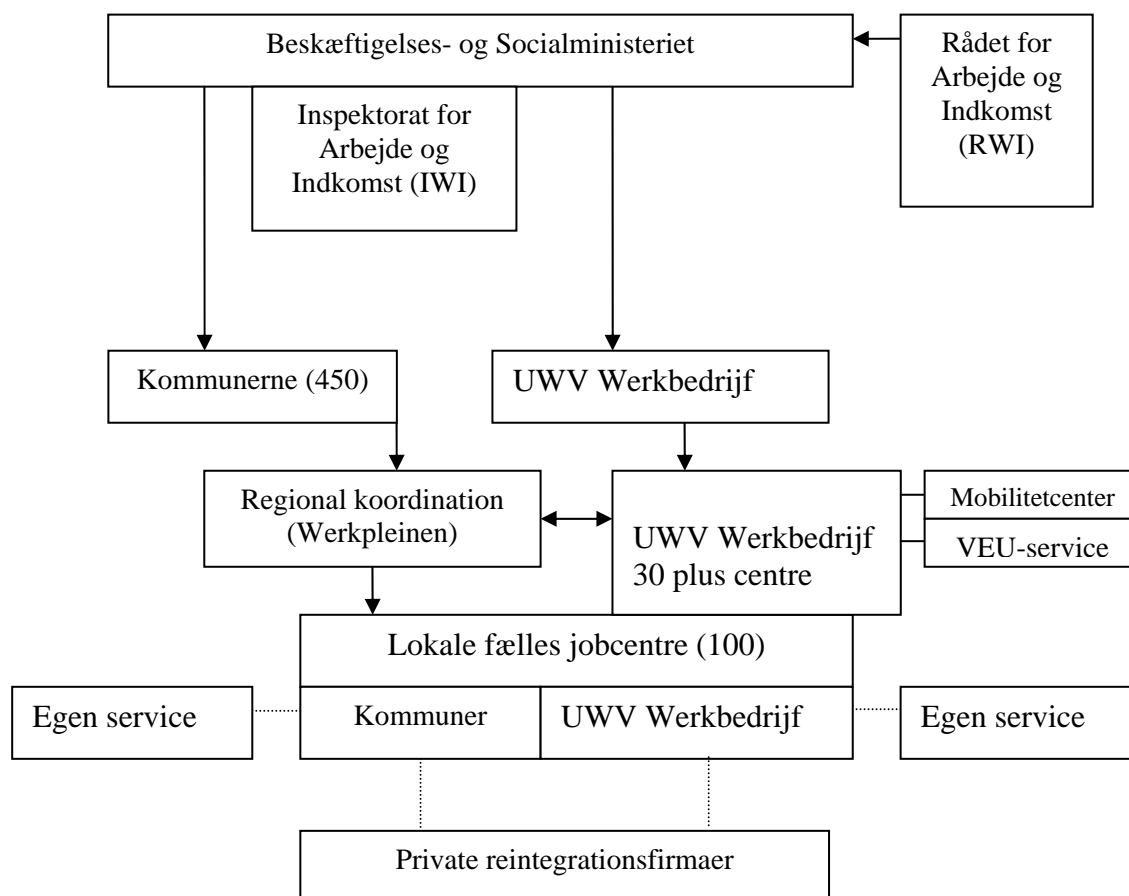
Der er således i indsatsen overfor de forsikrede sket en tilbagerulning i forhold til den totale markedsmodel, der blev indført med SUWI-reformen i 2001. Men det er også vigtigt at pointere, at der stadig er et betydeligt marked for reintegrationsindsatser. En væsentlig grund hertil er indførelsen af individuelle budgetter (IRO) fra 2006, som blev indført for at reducere nogle af de transaktionsomkostninger, der udgjorde et meget synligt problem i forhold til hele den offentlige styring af beskæftigelsesindsatsen på det private marked. Ordningen går ud på, at de enkelte ledige kan anmode om et individuelt budget, som de selv kan anvende til at købe indsatser på det private marked. Intentionen var at dette skulle mindske presset på den offentlige administration af udliciteringsprocesserne, samtidigt med at det frie valg fra de ledige, skulle højne kvaliteten af de private udbydere. De individuelle budgetter er blevet en stor succes, når det gælder omfanget af disse. Anvendelsen er således vokset kraftigt siden introduktionen i 2006. Der er imidlertid også sket det, at de individuelle budgetter har fået antallet af private udbydere til at eksplodere, idet helt små firmaer (helt ned til enmandsfirmaer), har fået midler fra individuelle budgetter, ligesom kredsen af udbydere er blevet suppleret med hel eller semi-offentlige institutioner. I Holland var der således i 2008 over 2000 udbydere på dette marked, hvilket bestemt ikke har gjort administrationen lettere ej heller sandsynligvis gjort kvaliteten hos de mange udbydere bedre. I 2009 har UWV werkbedrijf stillet større krav til de udbydere, som kan få midler fra individuelle budgetter (vha en

⁶ Hermed undgås også at den ledige undervejs i forløbet skal overføres til en anden offentlig myndighed, som det var tilfældet tidligere, hvor CWI overførte alle arbejdsmarkedssparate ledige til UWV og kommunerne efter 6 mdr.

certificering), hvilket dels har stoppet stigningen i antallet af individuelle budgetter, dels reduceret antallet af udbydere betragteligt (til omkring halvdelen). En anden grund til at der stadig er et betydeligt marked for reintegrationsindsatser er, at arbejdsgiverne har betydeligt flere forpligtelser i forhold til beskæftigelsespolitikken sammenlignet med f.eks. Danmark. Arbejdsgiverne skal således have godkendt afskedigelser hos UWV Werkbedrijf, og de bærer de første forpligtelser i forhold til reintegrationsindsatser i opsigelsesperioden. Det vil sige, at også gør brug af private udbydere. Så generelt er der stadig et udbygget marked for beskæftigelsesindsatser, men i forhold til den totale markedsmodel er den gradvist blevet tilbagerullet i forhold til at sikre større offentlig styring og kontrol.

Når det gælder den "one stop shop" eller enstrengede organisation (CWI) som fik så meget international opmærksomhed, da den blev oprettet i 2001, så er den nu i realiteten nedlagt med sammensmeltningen med UWV. I stedet forsøges der skabt et mere enstrengt beskæftigelsessystem ved at oprette fælles lokale jobcentre mellem UWV Werkbedrijf og kommunerne. Disse jobcentre ligner på mange måder de fælles jobcentre, der blev etableret i Danmark i forbindelse med jobcenterstrukturen i 2007. Det vil sige, at der er en fælles indgang, og man forsøger sig også med fælles tværgående teams, men i virkelighedens verden er arbejdet meget orienteret omkring de forsikrede og ikke-forsikrede ledige i henholdsvis den "statsligt" styrede indsats hos UWV werkbedrijf og i den kommunale indsats.

Figur 2. Det hollandske beskæftigelsessystem fra 1.1.2009 (egen bearbejdning)



Udover tilbagerulningen af den rene markedsbaserede model med frit valg for de offentlige myndigheder i forhold til brugen af private udbydere, samt opløsningen af CWI og oprettelsen af nye fælles jobcentre, så er der flere interessante nyskabelser i den nye model. For det første er det intentionen i den nye struktur, at der skal lægges mere vægt på det regionale samarbejde om beskæftigelsespolitikken. Der tales i den forstand om en fælles regionalt "platform" for regionalt samarbejde ("work plazas"). Det naturlige forankringspunkt er i den sammenhæng UWV Werkbedrijfs 30 plus centre (jf. nedenfor), som typisk dækker større regionale områder, men det er kommunerne, der lovgivningsmæssigt har fået ansvaret for at koordinere det regionale samarbejde. Det indikerer også, at kommunerne tilsyneladende fra politisk hold ønskes tildelt en endnu stærkere position i beskæftigelsespolitikken (ligesom i Danmark, jf. Larsen 2009). De 30 plus jobcentre skal fungere som jobcentre, der kan løse flere typer af opgaver end de øvrige lokale jobcentre. To interessante nyskabelser i forbindelse med plus jobcentrene er tilknytningen af mobilitetscentre og videre- og efteruddannelses service. Disse kan på mange måder også ses som reetablering af nogle af de funktioner, der forsvandt med SUWI-reformens rene markedsmodel, nemlig formidlingsfunktionen (og overblik over arbejdsmarkedet) og videre- og efteruddannelse af ledige. Mobilitetscentrene skal således assistere arbejdsgiverne i at overflytte overskydende arbejdskraft til andre arbejdsgivere (som på samme tid rekrutterer arbejdskraft) allerede inden de pågældende personer bliver arbejdsløse. Når det gælder videre- og efteruddannelse af ledige, blev det stort set

afskaffet i forbindelse med udliciteringen, idet de private udbydere havde et meget lille incitament til at investere i dyre og langvarige forløb, når deres indtjening primært var baseret på kortsigtede beskæftigelseseffekter (og minimering af omkostninger). Som en repræsentant fra UWV Werkbedrijf forklarer: *"A remarkable change that can be noted as well is a strong revival of interest in vocational training services and measures. One decade ago the existing PES⁷-connected system for vocational training started to fall apart. Special centres for vocational training disappeared. The expanding branch of private re-integration firms had a much stronger focus on job search assistance than in vocational training. Some specific subsidies were abolished. Etc. At the same time new forms of vocational training, plus procedures for recognizing qualifications obtained outside formal education and training developed, plus new training service providers entered the market. But the connection with the PES (se note 7) remained weak. The current recession is addressed with a conviction that investment in higher and better adapted skills of unemployed is a key to get them back into work, to keep them fit during their unemployment spell, and to prevent a quick rise of recruitment bottlenecks and labour shortages shortly after the recession. UWV- Werkbedrijf is made an important connection point in organising this new wave in training. Apart from more financial means that can be used for vocational training, an important element is also the creation of special work and training counters connected to the local employment plus-offices"* (Ronald Van Bekkum UWV- Werkbedrijf, 2009). Den nye reform forsøger således at råde bod på nogle af de problemer, der blev påpeget omkring fuldskala udliciteringsmodellen, nemlig generel underinvestering i opkvalificering, samt det at overblikket og arbejdsmarkedssituationen, og tilhørende offentlig assistance til formidling mellem jobs, næsten helt forsvandt (Bredgaard og Larsen 2006). .

Den sidste ting som skal bemærkes omkring den nye struktur, er det som ikke er ændret. Med Suwi-reformen blev arbejdsmarkedets parter sat på sidelinjen. Som det ses af figuren, er der ikke sket noget på den front. Arbejdsmarkedets parter har stadigvæk en marginal og overvejende rådgivende rolle i forhold til gennemførelsen af beskæftigelsespolitikken.

Afrunding

Da Holland i 2001 indførte en næsten revolutionerende model på beskæftigelsesområdet med såkaldt "en-strengethed" og fuldskala markedsmodel med udlicitering af ledige til private serviceudbydere, tiltrak det hollandske eksempel sig megen international opmærksomhed. Holland blev også af de danske beslutningstagere det foretrukne modelland for reformer af det danske system. Derfor er der her, 8-9 år efter modellens indførelse, god grund til at se nærmere på de hollandske udviklinger. Hvordan er det gået, og kan Holland stadig fungere som det gode eksempel på enstrengethed og udlicitering af de beskæftigelsespolitiske indsatser? Det har været temaet for dette korte notat.

⁷ PES= Public Employment Services. Tilsvarende det daværende statslige AF-system

Generelt kan man konkludere, at den nærmest ideologiske politiske tro på i 2001, at en fuldstændig markedsgørelse af de beskæftigelsespolitiske nærmest pr. automatik ville skabe bedre og billigere indsatser ikke længere er til stede i det hollandske system. Udover at det (modsat intentionen) har vist sig at give overordentlig store administrative byrder for det offentlige at regulere og overvåge markedet, så er det nok primært mest tab af muligheder for offentlig styring og kontrol, der har været hovedproblemet. Det er således meget svært at styre et område (som man gerne vil have en vis offentlig kontrol over) alene baseret på incitamenter. Det betyder omvendt ikke, at anvendelsen af private aktører i beskæftigelsespolitikken har spillet fallit, idet der stadig er et forholdsvis stort marked med professionelle aktører, der stadig inddrages om end det sker i mindre omfang end tidligere og på mere specialiserede ydelser. Det er således nok mere tanken om den totale markedsgørelse af systemet i sig selv, som det har vist sig meget svært at realisere i praksis. Den nye hollandske model kan derfor karakteriseres som en form for hybrid, hvor de offentlige beskæftigelsesmyndigheders tidligere rolle er ved at blive genetableret, samtidigt med at en forholdsvis stor del af indsatserne stadig løses af private serviceudbydere. Altså en blanding af traditionel offentlig styring og markedsstyring.

Set i det perspektiv har Holland med fuldskala udliciteringsmodellen betalt dyre lærepenge, idet det er yderst vanskeligt at genetablere offentlige systemer og funktioner, som en gang er blevet nedlagt. Problemerne med at re-professionalisere medarbejderne i de offentlige beskæftigelsessystemer er et synligt bevis herfor. Oprettelsen af mobilitetscentre og VEU-skranke er et andet eksempel.

Det bliver yderst interessant, om man i Holland kan få denne hybridmodel mellem stærkere offentlig styring og resterne af det i 2001 udliciterede system til at fungere i praksis. På den måde er Holland måske endnu mere end før blevet det modelland, som for alvor fortjener opmærksomhed de kommende år.

Litteratur

- Berkel, R. & P. van der Aa (2005): »The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience«, s. 329-349, *Journal of European social Policy*, Vol. 15(4).
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til strukturkommissionen*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen, april 2003.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larse (2006): "Udliseringen af beskæftigelsespolitikken - Australien, Holland og Danmark", DJØF-forlag.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2007): *Implementing public employment policy: "What happens when non-public agencies take over?"* in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 27, Nos. 7/8, ISSN0144-333X, pp 287-301
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2008): "Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?" in *Social Policy and Society*, Volume 7, Issue 03, July 2008, pp 341-352, Cambridge University Press
- Dam Jensen, T., K. Flintø & A. Jakobsen (2001): *Befri de ledige – på et marked for kvalificering med adgang til rigtige job*, Akademisk Forlag.
- European Employment Observatory (2003): *Basic Information Report – The Netherlands*, BIR Netherlands, Oktober 2003 (MISEP). (<http://www.eu-employment-observatory.net/en/publications/>)
- Koning, J. de (2004): *The reform of the Dutch public employment service*, Erasmus University Rotterdam: SEOR.
- Larsen, Flemming (2009): "Kommunal beskæftigelsespolitik - Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi" Frydenlund Academic
- Larsen and Rik Van Berkel (eds): *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, DJØF Publishing Copenhagen
- Petersen, L. (2003): »Erfaringer fra nye arbejdsmarkedsmodeller i Holland og England«, Arbejdspapir, SID, dateret oktober 2003.
- Sol, E. & Y. Hoogtanders (2005): »Steering by Contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration«, s. 139-166, E. Sol & M. Westerweld, eds. *Contractualism in Employment services – A New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International.

- Struyven, L. & G. Steurs (2003): »Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience«, s. 331-355, *Australian Journal of Labour Economics*, Vol. 6(2).
- Van Berkel, Rik (2009): *Bureaucracies under pressure? How Dutch local welfare agencies cope with policy and governance reforms* in Larsen and Rik Van Berkel (eds): *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, DJØF Publishing Copenhagen
- Visser, J. & A. Hemerijck (1997): »A Dutch Miracle« *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.